

R-101-11

## Entscheid

der II. Kammer

vom 21. März 2011

Mitwirkend: Vizepräsident Dr. G. Betschart (Vorsitz), lic. iur. U. Broder, lic. iur. O. Rabaglio,  
juristische Sekretärin Dr. R. Wallimann

In Sachen

**A.**

Rekurrent

gegen

**Römisch-katholische Kirchgemeinde Y.,**

Rekursgegnerin

betreffend Stimmrechtsrekurs

### Katholische Kirche im Kanton Zürich

**Rekurskommission**  
Hirschengraben 66  
8001 Zürich  
www.zh.kath.ch

Direktwahl 044 266 12 46  
Zentrale 044 266 12 12  
Fax 044 266 12 47  
rekurskommission@zh.kath.ch

### **hat sich ergeben:**

Die Kreiswahlvorsteherschaft des Gemeindewahlbüros X. (nachfolgend: Kreiswahlvorsteherschaft) publizierte im Z. vom 6. Januar 2011 ([...]; act. 10) einen Aufruf zum Einreichen von Vorschlägen für die Erneuerungswahl der Synode der Römisch-katholischen Körperschaft des Kantons Zürich (zwei Sitze der Römisch-katholischen Kirchgemeinde Y.). Innerhalb der gesetzten Frist (15. Februar 2011) wurden sodann zwei Wahlvorschläge eingereicht, welche die Kreiswahlvorsteherschaft im Z. Nr. xxxx (Erscheinungsdatum 3. März 2011; act. 4) wie folgt veröffentlichte:

#### **„Wahlvorschlag 1:**

- B.
- C.

#### **Wahlvorschlag 2:**

- D.
- A.“

Im Weiteren machte die Kreiswahlvorsteherschaft in dieser Publikation bekannt, dass eine stille Wahl nicht gegeben sei und der Wahlgang am Sonntag, 15. Mai 2011, unter Verwendung von gedruckten Wahlzetteln sowie eines leeren Wahlzettels und eines Beiblattes stattfinden werde. Abschliessend wies die Kreiswahlvorsteherschaft darauf hin, dass gegen die Publikation wegen Verletzung von Vorschriften über die politischen Rechte und ihre Ausübung innert 5 Tagen, von der Veröffentlichung an gerechnet, schriftlich Stimmrechtsrekurs bei der Rekurskommission der römisch-katholischen Körperschaft, Hirschengraben 66, 8001 Zürich, erhoben werden könne.

Am 9. März 2011 reichte A. seine Rekurschrift persönlich und offen (ohne Couvert) im Sekretariat des Synodalrates der Katholischen Kirche im Kanton Zürich, Hirschengraben 66, 8001 Zürich, ein (act. 1). Die an die Rekurskommission adressierte Rekurschrift wurde von der anwesenden Sekretärin in ein Couvert gelegt (Vermerk: Eingang 9. März 2011; act. 2) und an die Rekurskommission weitergeleitet.

In seiner Rekurschrift betreffend die Erneuerungswahl der Synode der Römisch-katholischen Körperschaft für die Amtsdauer 2011 – 2015 betreffend die zwei Sitze der Römisch-katholischen Kirchgemeinde Y. stellt der Rekurrent folgende Anträge:

#### *„1) Die Namen der Kandidaten*

*(unabhängig von der Anzahl der Wahlvorschläge) werden alle auf einer Liste alphabetisch publiziert und gedruckt.*

#### *Begründung:*

*Bei der jetzigen Publikation Wahlvorschläge 1, Wahlvorschläge 2,*

*entsteht der Eindruck der Parteinahme und der Suggestion.*

*Verweis auf die Publikation im Internet Im Namen des Synodalrates*

*Der Präsident: Dr. Benno Schnüriger*

*Der Generalsekretär: Giorgio Prestele*

*Absatz VI, „Die wahlleitende Behörde veröffentlicht die Namen der vorgeschlagenen Person bzw. Personen...“*

2) *Der Wahlcouvert sollte bei dieser Konstellation*

*Folgendes enthalten:*

a) *Liste der Kandidierenden in alphabetischer Reihenfolge*

b) *Ein leerer Wahlzettel wo der Stimmberechtigte die Möglichkeit hat 2 Kandidaten-Namen handschriftlich und persönlich einzutragen Oder eben leer einzulegen.*

c) *Wenn Variante b) keine Lösung ist, dann ist für jeden Kandidaten Ein, einzelner Wahlzettel zu drucken.*

*Begründung: Parteinahme und Suggestion muss verhindert werden, soll eine demokratische Wahl stattfinden.*

3) *Grundsätzlich bin ich der Meinung, dass jeder Kandidat 15*

*Stimmberechtigte Unterschriften sammeln sollte und keinen Mengenrabatt diesbezüglich erhalten sollte, unabhängig ob die Kirchgemeinde 1, 2,3, 4, 5 Sitzplätze zu gute hat.*

*Begründung:*

*Fairness und Gleichbehandlung aller Kandidaten, ist demokratisch."*

Mit Verfügung vom 11. März 2011 forderte die Rekurskommission die Kreiswahlvorsteherschaft sowie die Rekursgegnerin auf, innert 10 Tagen zum Rekurs schriftlich Stellung zu nehmen (act. 5). Die Rekursgegnerin führt in ihrer Stellungnahme vom 15. März 2011 aus, dass aus ihrer Sicht die Publikationen zeitgerecht und ordnungsgemäss im Z. erfolgt seien und die Wahlen in die Synode durch die Kreiswahlvorsteherschaft und sie vorschriftsgemäss durchgeführt worden seien. Mit Schreiben vom 14. März 2011 verzichtet die Kreiswahlvorsteherschaft auf Vernehmlassung, unter Anfügung des Hinweises, dass die Wahlen am vorgesehenen Datum nur durchgeführt werden können, sofern bis am 23. März 2011 ein rechtskräftiger Entscheid vorliege (act. 8).

### **Die Kammer zieht in Erwägung:**

1.

1.1. Gemäss § 10 des Reglements über Organisation und Verfahren der Rekurskommission der Römisch-katholischen Körperschaft des Kantons Zürich vom 1. Oktober 2009 (Organisationsreglement) entscheidet die Rekurskommission über Rekurse gegen Anordnungen kirchlich-körperschaftlicher Organe, die ihr durch die Kirchen-

ordnung zur Entscheidung zugewiesen sind, wenn die Verletzung kirchlich-körperschaftlichen Rechts geltend gemacht wird. Gemäss Art. 47 lit. g der Kirchenordnung der Römisch-katholischen Körperschaft des Kantons Zürich vom 29. Januar 2009 (KO) behandelt die Rekurskommission Rekurse gegen Handlungen und Unterlassungen der Organe der Körperschaft, die das Initiativ-, das Referendums- oder das Stimm- und Wahlrecht der Mitglieder der Körperschaft und der Kirchgemeinden verletzen.

Der Rekurrent macht vorliegend im Wesentlichen geltend, dass die Publikation der Wahlvorschläge nicht korrekt erfolgt sei und anstelle der angekündigten gedruckten Wahlzettel leere Wahlzettel mit einem Beiblatt einzusetzen seien. Die Rüge des Rekurrenten beinhaltet damit eine Verletzung seiner politischen Rechte – insbesondere seines Wahlrechts –, womit die Zuständigkeit der Rekurskommission gegeben ist.

- 1.2. Nach § 9 des Organisationsreglements sind auf das Rekursverfahren die für das Verwaltungsgericht geltenden Bestimmungen des kantonalen Verwaltungsrechtspflegegesetzes vom 24. Mai 1959 (VRG) und bei Rekursen nach Art. 47 lit. g KO die für den Bezirksrat geltenden Bestimmungen des Gesetzes über die politischen Rechte vom 1. September 2003 (GPR) als subsidiäres Recht anwendbar. Vorbehalten bleiben abweichende Bestimmungen des Organisationsreglements.

Mit der Revision des GPR aufgrund des Gesetzes über die Anpassung des kantonalen Verwaltungsverfahrensrechts vom 22. März 2010 (ABI 2009, 801; in Kraft seit 1. Juli 2010), richtet sich der Schutz der politischen Rechte des kantonalen und kommunalen Rechts nach VRG (vgl. § 146 GPR). Demzufolge sind aufgrund dieses Verweises im GPR auch auf diesen Rekurs die Bestimmungen des VRG anwendbar.

- 1.3. Gemäss § 21 lit. a VRG sind in Stimmrechtssachen die Stimmberechtigten des betreffenden Wahl- oder Abstimmungskreises und die Kandidierenden rekursberechtigigt. Der Rekurrent ist demzufolge zur Erhebung des Stimmrechtsrekurses legitimiert, sowohl als Stimmberechtigter in seinem Wahlkreis als auch als Kandidierender.
- 1.4. Der Rekurs in Stimmrechtssachen ist ferner innert fünf Tagen schriftlich bei der Rekursinstanz einzureichen (§ 22 Abs. 1 VRG). Der Fristenlauf beginnt am Tag nach der Mitteilung des angefochtenen Aktes, ohne solche am Tag nach seiner amtlichen Veröffentlichung (§ 22 Abs. 2 VRG). Da diese Regelung die Praxis des Bundesgerichts zur Stimmrechtsbeschwerde festschreibt (ABI 2002, 1637), lässt sich die einschlägige Rechtsprechung und Literatur heranziehen (vgl. VGr, 21. April 2010, VB.2010.00146 mit Hinweisen; VGr, 10. Februar 2010, VB.2009.00590):

Gemäss konstanter Praxis des Bundesgerichts beginnt die Rechtsmittelfrist für Stimmrechtsbeschwerden gegen Vorbereitungshandlungen bei einer Wahl oder Abstimmung mit Eröffnung oder Mitteilung der entsprechenden Anordnung zu laufen. Letztere bildet alsdann das Anfechtungsobjekt, während die Wahl oder Abstimmung selbst nur als Vollzugsakt erscheint. Beschwerden gegen Vorbereitungshandlungen müssen deshalb direkt im Anschluss an diese innert der Rechtsmittelfrist eingereicht werden. Unterlässt die stimmberechtigte Person das, obwohl nach den Verhältnissen ein sofortiges Vorgehen geboten oder zumutbar war, kann sie allfällige Mängel im Vorfeld einer Wahl oder Abstimmung nicht mehr gegen deren Ergebnis geltend machen (vgl. BGE 110 Ia 179 E. 2 mit Hinweisen). Von diesem Grundsatz ist nur abzuweichen, wenn die Frist nach dem Abstimmungs- bzw. Wahltermin abläuft oder spezielle Gründe sofortiges Vorgehen als unzumutbar erscheinen lassen.

Der Rekurrent beanstandet in seiner Eingabe, es sei die Publikation der Namen der Kandidaten nicht korrekt erfolgt. Sodann sei die Wahl nicht unter Verwendung von gedruckten Wahlvorschlägen wie von der wahlleitenden Behörde angekündigt, sondern mit leeren Wahlzetteln und einem Beiblatt durchzuführen. Des Weiteren ist er der Ansicht, dass jeder Kandidat 15 Unterschriften vorweisen müsste.

Die Ausgestaltung des Wahlvorschlages und dessen Publikation sowie die Verwendung von gedruckten oder leeren Wahlzetteln (unter Beilage eines Beiblattes) sind als Vorbereitungshandlungen zu qualifizieren. Die Rechtsmittelfrist begann damit am Tag der amtlichen Veröffentlichung zu laufen, da vorher keine – nachweisbare – Mitteilung des angefochtenen Aktes stattgefunden hat. Die Kreiswahlvorsteherchaft veröffentlichte die Wahlvorschläge sowie die Ankündigung, die Wahl finde unter Verwendung von gedruckten Wahlzetteln statt, im amtlichen Publikationsorgan Z. xxxx, welches am 3. März 2011 erschien. Die Rekursfrist begann folglich am 4. März 2011 zu laufen und endete am 8. März 2011. Schriftliche Eingaben müssen gemäss § 11 Abs. 2 VRG spätestens am letzten Tage der Frist bei der Behörde eintreffen oder zu deren Händen der schweizerischen Post übergeben sein. Daraus folgt, dass die vom Rekurrent am 9. März 2011 persönlich abgegebene Rekurschrift verspätet eingereicht worden ist. Da die Frist zudem nicht nach dem Wahltermin abläuft und auch keine speziellen Gründe vorliegen, die ein sofortiges Vorgehen als unzumutbar hätten erscheinen lassen, ist auf den Rekurs nicht einzutreten.

2. Selbst wenn der Rekurrent den Rekurs fristgerecht eingereicht hätte, wäre er aus folgenden materiellen Gründen abzuweisen:

- 2.1. Der Rekurrent macht geltend, es seien die Namen der Kandidaten (unabhängig von der Anzahl der Wahlvorschläge) auf einer gemeinsamen Liste alphabetisch zu publizieren und zu drucken. Als Begründung führt er an, dass die jetzige Publikation den Eindruck der Parteinahme und der Suggestion vermittele. Des Weiteren verweist er auch auf „die Publikation im Internet Im Namen des Synodalrates“, Absatz VI, „Die wahlleitende Behörde veröffentlicht die Namen der vorgeschlagenen Person bzw. Personen....“.

Gemäss Art. 22 KO gelten für das Verfahren bei den Synodenwahlen die Bestimmungen des GPR sinngemäss als subsidiäres Recht gemäss Art. 6 KO. Die Kirchenordnung bestimmt in Art. 22 zudem ausdrücklich, dass bei Erneuerungs- und Ersatzwahlen ein Vorverfahren mit der Möglichkeit der stillen Wahl stattzufinden habe, womit grundsätzlich die §§ 48 ff. GPR zur Anwendung gelangen (zur Ausnahme hinsichtlich § 55 GPR vgl. die Ausführungen nachfolgend zu Ziffer 2.2.).

Gemäss § 50 Abs. 1 GPR dürfen auf einem Wahlvorschlag höchstens so viele wählbare Personen genannt sein, als Stellen zu besetzen sind. Die wahlleitende Behörde prüft, ob die Wahlvorschläge den gesetzlichen Vorschriften entsprechen (§ 52 Abs. 1 GPR) und veröffentlicht danach die Namen der vorgeschlagenen Personen unter Ansetzung einer Frist, innert welcher frühere Wahlvorschläge geändert oder zurückgezogen oder neue Wahlvorschläge eingereicht werden können (§ 53 Abs. 1 GPR). Kommen mehrere Wahlvorschläge zum Einsatz, können diese jeweils mit einer Kurzbezeichnung gemäss § 24 Abs. 4 der Verordnung über die politischen Rechte vom 27. Oktober 2004 (VPR) versehen werden.

Die Kreiswahlvorsteherschaft hat im Z. Nr. xxxx zwei Wahlvorschläge publiziert, die sie mit „Wahlvorschlag 1“ und „Wahlvorschlag 2“ bezeichnet hat. Auf jedem Wahlvorschlag sind jeweils zwei Personen genannt, was der Anzahl der zu besetzenden Synodensitze der Rekursgegnerin entspricht. Da mehrere Wahlvorschläge eingereicht worden sind und folglich bei der Urnenwahl gedruckte Wahlvorschläge verwendet werden (vgl. dazu die Ausführungen nachfolgend Ziffer 2.2.), hat auch die Veröffentlichung der Namen der Kandidaten in dieser Form zu erfolgen. Entgegen der Ansicht des Rekurrenten, welcher eine Publikation der vier Kandidaten und Kandidatinnen in alphabetischer Reihenfolge – und demzufolge unabhängig von den Wahlvorschlägen – fordert, ist die Publikation der Wahlvorschläge im Z. Nr. xxxx ordnungsgemäss und den gesetzlichen Vorgaben entsprechend erfolgt.

Der Einwand des Rekurrenten, es entstehe dabei der Eindruck der Parteinahme sowie der Suggestion entbehrt jeglicher Grundlage. Ebenso wenig vermag am vorstehenden Ergebnis der Verweis des Rekurrenten auf die Publikation des Synodalrates

(Beschluss des Synodalrates über die Vornahme der Wahl der Mitglieder der Synode für die Amtsdauer 2011-2015 vom 30. August 2010; act. 11) etwas zu ändern, da dieser in Ziffer VI. Absatz 5 lediglich § 53 Abs. 1 GPR wiederholt.

- 2.2. Des Weiteren rügt der Rekurrent, es seien die Wahlen mit einem leeren Wahlzettel und einem Beiblatt (Kandidaten in alphabetischer Reihenfolge aufgeführt) durchzuführen. Wenn dies keine Lösung sei, dann sei für jeden Kandidaten ein einzelner Wahlzettel zu drucken.

Gestützt auf Art. 22 KO findet bei Erneuerungs- und Ersatzwahlen in die Synode das Vorverfahren mit der Möglichkeit der stillen Wahl statt. Sind die Voraussetzungen für die stille Wahl nicht erfüllt, werden gedruckte Wahlvorschläge verwendet (Art. 22 KO, letzter Satz). Die massgebliche Bestimmung in der Kirchenordnung weist damit - im Gegensatz zu § 55 GPR - keine Einschränkung betreffend die Verwendung von gedruckten Wahlvorschlägen auf. Da Art. 22 KO, letzter Satz, eine abschliessende Regelung enthält, bleibt demzufolge kein Raum für die Anwendung von § 55 GPR als subsidiäres Recht (vgl. Art. 6 KO).

Liegen deshalb die Voraussetzungen für eine stille Wahl nicht vor, so entspricht es den gesetzlichen Vorgaben, wenn die Kreiswahlvorsteherschaft – wie im vorliegenden Fall - die Wahl in die Synode mit gedruckten Wahlvorschlägen und einem leeren Wahlzettel durchführt. In diesem Sinne führt der Synodalrat in seinem „Wahlanordnungsbeschluss“ vom 30. August 2010 Folgendes unter Ziffer VI. Absatz 7 aus: „Sind mehrere Vorschläge eingereicht worden, wird jeder Wahlvorschlag als amtlicher Wahlzettel gedruckt. Die Stimmberechtigten erhalten eine Wahlanleitung und auch einen leeren Wahlzettel.“

Die Begründung des Rekurrenten (Parteinahme, Suggestion sowie undemokratische Wahl) erweist sich demzufolge als haltlos.

- 2.3. In seiner Rekursschrift äussert der Rekurrent überdies die Meinung, dass jeder Kandidat von 15 Stimmberechtigten Unterschriften sammeln und keinen Mengenrabatt diesbezüglich erhalten sollte, unabhängig davon wie viele Sitzplätze die Kirchengemeinde zugute habe.

Gemäss § 51 Abs. 1 GPR muss jeder Wahlvorschlag von mindestens 15 Stimmberechtigten des betreffenden Wahlkreises unterzeichnet sein. Auf einem Wahlvorschlag dürfen höchstens so viele wählbare Personen genannt sein, als Stellen zu besetzen sind (§ 50 Abs. 1 GPR). Daraus ergibt sich, dass ein Wahlvorschlag im Sinne des Gesetzes nicht – wie offenbar vom Rekurrenten vertreten – ein Kandida-

tenvorschlag ist, sondern mehrere (bis höchstens der Anzahl zu besetzenden Stellen) Personen darauf aufgeführt werden können. Diese Form der Wahlvorschläge stützt sich folglich auf eine gesetzliche Grundlage und ist rechtmässig.

Aufgrund dieser Ausführungen ergibt sich, dass auch diesem Einwand des Rekurrenten mitsamt seinen Argumenten (Fairness und Gleichbehandlung aller Kandidaten) nicht gefolgt werden kann.

3. Abschliessend ist noch kurz auf die Äusserung der Kreiswahlvorsteherschaft in ihrer Vernehmlassung - sie sehe sich ausserstande die Wahl durchzuführen, sofern nicht ein rechtskräftiger Entscheid vor dem 23. März 2011 vorliegen würde - einzugehen.

Grundsätzlich besteht keine aufschiebende Wirkung hinsichtlich des Laufs der Rekursfrist und der Einreichung des Rekurses in Stimmrechtssachen, wenn sich der Rekurs auf eine Wahl oder Abstimmung bezieht und die Rekurschrift vor dem Wahl- oder Abstimmungstag eingereicht worden ist (§ 25 Abs. 2 lit. b VRG). Die anordnende Instanz, die Rekursinstanz und der Vorsitzende der Rekursinstanz können aus besonderen Gründen gegenteilige Anordnungen treffen (§ 25 Abs. 3 VRG). Beigefügt sei noch, dass die Beschwerde in öffentlich-rechtlichen Angelegenheiten ans Bundesgericht in der Regel ebenfalls keine aufschiebende Wirkung hat, ausser der Instruktionsrichter treffe eine andere Anordnung (Art. 103 Bundesgerichtsgesetz, BGG). Liegt keine solche Anordnung vor, so ist das Wahlverfahren durchzuführen.

#### **Demnach erkennt die Kammer:**

1. Auf den Rekurs wird nicht eingetreten.

[...]